

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Pelayanan**

##### **1. Konsep Pelayanan**

Pelayanan adalah aktivitas atau manfaat yang ditawarkan oleh satu pihak, yang tidak berwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan apapun (Amir, 2005:11). Pelayanan juga merupakan suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain dan menghasilkan kepuasan pelanggan. Pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang telah ditetapkan. Kemampuan tersebut ditunjukkan oleh sumber daya manusia dan sarana serta prasarana yang dimiliki (Kasmir, 2005:31).

Defenisi pelayanan itu sendiri merupakan upaya maksimal yang diberikan oleh petugas pelayanan dari sebuah perusahaan industri untuk memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan sehingga tercipta kepuasan (sugiarto, 2002:216). Menurut Kotler pelayanan adalah setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun (dalam Laksana, 2008:85).

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Pelayanan adalah kunci keberhasilan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang bersifat jasa. Peranannya akan lebih besar dan bersifat menentukan manakala kegiatan-kegiatan jasa di masyarakat itu terdapat kompetisi dalam usaha merebut pasar dan langganan. Demikian pula di bidang pemerintah, peranan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah, belum dapat memenuhi harapan semua pihak sehingga diperlukan sistem manajemen untuk penyelenggaraan pelayanan umum. (Batinggi dan Badu, 2013:2).

Pengertian pelayanan menurut Sinambela (2008:5) adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Menurut Sudarmayanti (2009:234) pelayanan berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi administrasi Negara.

Munir membagi pelayanan dalam tiga bentuk, yaitu;

#### a. Pelayanan Lisan

Pelayanan ini dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat (HUMAS), bidang layanan informasi dan bidang- bidang lain yang tugasnya memberikan pelayanan atau keterangan kepada siapapun yang memelukanya.

#### b. Layanan dalam Tulisan

Layanan ini melalui tulisan merupakan bentuk yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas. Tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi perannya.

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**c. Layanan Perbuatan**

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70-80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah. Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas sangat menentukan terhadap hasil perbuatan atau pekerjaan (Munir, 2000:190).

Sedangkan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (1993), mengemukakan bahwa pelayanan dalam bentuk barang dan jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat (dalam Harbani Pasalong, 2010:128).

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mendefinisikan pelayanan publik adalah segala kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam ragkapemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang dan jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

**2. Standar Pelayanan**

Berdasarkan pelayanan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 tentang pedoman standar pelayanan, bahwa yang dimaksud standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 pedoman umum pelayanan publik, standar pelayanan publik, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur Pelayanan adalah prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu Penyelesaian adalah waktu yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan samapi dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Biaya pelayan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Sarana dan Prasarana adalah penyediaan sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- e. Kopetensi Petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Menurut Zeithami-Parasuraman-Berry dalam Harbani pasalong (2014:135) untuk mengetahui pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen, ada indikator ukuran kepuasan konsumen yang terletak pada lima dimensi standar pelayanan menurut apa yang dikatakan konsumen sebagai berikut:

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

1. *Tangibles*, standar pelayanan berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi.
2. *Realibility*, kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang percaya.
3. *Responsive*, kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggapan terhadap keinginan konsumen.
4. *Assurance*, kemampuan dan keramahan serta sopan santun santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.
5. *Empathy*, sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen.

Menurut Mahmudi (2005:236) standar pelayanan public harus diberikan standar tertentu, standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan pelayanan publik. Standar pelayanan public tersebut merupakan ukuran atau persyaratan baku yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan public dan wajib ditaati oleh pemberi layanan (pemerintah) dan pengguna layanan (masyarakat).

#### a. Pentingnya standar pelayanan

Standar pelayanan public wajib dimiliki oleh instansi penyelenggara pelayanan publik untuk menjamin diberikannya pelayanan yang berkualitas oleh penyedia layanan publik sehingga masyarakat menerima pelayanan publik oleh penyedia layanan publik sehingga masyarakat menerima pelayanan publik merasa adanya nilai yang tinggi atas pelayanan tersebut.



**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## b. Cakupan standar pelayanan public

- 1) Prosedur pelayanan
- 2) Waktu penyelesaian
- 3) Produk pelayanan
- 4) Biaya layanan
- 5) Sarana dan prasarana pelayanan
- 6) Kompetensi petugas pelayanan

**3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik**

Dalam meningkatkan kualitas pelayanan, Mustofadidjaja dalam Batinggi dan Badudu (2003:53) mengemukakan beberapa prinsip dalam penyediaan pelayanan pada sektor publik meliputi:

- a. Menetapkan standar pelayanan, artinya standar tidak hanya menyangkut standar atas produk pelayanan, tetapi juga standar prosedur pelayanan dalam kaitan dengan pemberian pelayanan yang berkualitas. Standar pelayanan akan dapat menunjukkan kinerja pelayanan.
- b. Terbuka terhadap segala kritik dan saran maupun keluhan, dan menyediakan seluruh informasi yang diperlukan dalam pelayanan. Penyelenggara pelayanan harus memiliki berbagai instrument yang memungkinkan masyarakat pelanggan menyampaikan keluhan, kritik, ataupun saran, serta harus menyediakan berbagai informasi yang diperlukan oleh masyarakat pelanggan secara proaktif.

- c. Memperlakukan seluruh masyarakat sebagai pelanggan secara adil dalam pemberian barang layanan tertentu, di mana masyarakat pelanggan secara transparan diberikan pilihan, pengertian adil adalah proporsional sesuai dengan tarif yang dibayarkannya.
- d. Mempermudah akses kepada seluruh masyarakat pelanggan. Unit-unit pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan harus benar-benar mudah diakses oleh masyarakat pelanggan.
- e. membenarkan sesuatu hal dalam proses pelayanan ketika hal tersebut menyimpang. Jika terjadi sesuatu yang menyimpang atau tidak pada tempatnya, dalam kaitan dengan pemberian pelayanan, maka setiap jajaran personil pelayanan dari seluruh dari seluruh tingkatan yang mengetahui penyimpangan tersebut harus segera membenarkan sesuai dengan kapasitasnya atau tidak dapat menyelesaikan masalah maka wajib menyampaikan kepada dapat atasannya mengenai penyimpangan tersebut.
- f. Menggunakan semua sumber yang digunakan untuk melayani masyarakat pelanggan secara efisien dan efektif. Kriteria dasar pelayanan public adalah efisiensi, efektivitas, serta ekonomis sehingga penggunaan sumber-sumber dalam pelayanan harus memenuhi kriteria ini.
- g. Selalu mencari pembaharuan dan mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### 4. Unsur-Unsur Pelayanan Publik

Menurut Moenir (2008:186), unsur-unsur pelayanan publik tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya karena keempatnya akan membentuk proses kegiatan (*activity*), antara lain:

##### a. Tugas Layanan

Dalam pelayanan umum pemerintah harus memberikan pelayanan sesuai dengan tugas yang diterima untuk melayani semua kepentingan masyarakat.

##### b. Sistem atau Prosedur Layanan

Yaitu dalam pelayanan umum perlu adanya sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

##### c. Kegiatan Pelayanan

Dalam pelayanan umum kegiatan yang ditujukan kepada masyarakat harus bisa sepenuhnya memenuhi tanpa adanya diskriminasi.

##### d. Pelaksana Pelayanan

Pemerintah sebagai pelaksana pelayanan semaksimal mungkin mengatur dan merencanakan program secara matang agar proses pelayanan akan menghasilkan struktur pelayanan yang mudah, cepat, tidak berbelit-belit dan mudah dipahami masyarakat



#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

### B. Konsep Kebijakan Publik

Young dan Quinn dalam Suharto (2005:44) mengemukakan beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan yaitu sebagai berikut:

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh orang tua beberapa aktor. Kebijakan publik berisikan sebuah pertanyaan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bias

dibuat oleh sebuah badan pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintahan.

Dunn (2003:22) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis, aktivitas politik tersebut dijelaskan sebagai serangkaian tahap yang saling ketergantungan yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan dan penilaian kebijakan.

Sedangkan menurut Suharto (2005:7) mengatakan kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu. Setiap kebijakan yang akan dibuat harus pula memiliki tolak ukur agar setiap kebijakan itu bisa berjalan secara efektif.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

### C. Evaluasi

Dalam Kamus Besar Indonesia kata evaluasi artinya penilaian atau hasil. Menurut Arikunto evaluasi adalah suatu kegiatan yang bertujuan untuk tingkat keberhasilan suatu kegiatan (Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Khairiyah, 2011: 12)

Rahpl Taylor berpendapat bahwa evaluasi adalah proses yang menentukan sejauh tujuan dalam setiap program dapat tercapai (Farida Yusuf dalam Khairiyah, 2011:12). Ada pula yang mengemukakan bahwa evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan suatu objek dengan menggunakan Instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan (Chatib Thoha dalam Khairiyah, 2011:12-13).

Sedangkan menurut Viji Srinivasan, mengevaluasi berarti menguji dan menentukan suatu nilai, kualitas, kadar kepentingan, jumlah, derajat, atau keadaan. Viji juga mengartikan evaluasi dengan proses penentuan keputusan tentang lingkup perhatian, pemilihan informasi yang perlu, serta pengumpulan dan analisis informasi guna memberikan ringkasan data yang berguna bagi para pengambil keputusan dalam memilih diantara berbagai alternatif yang ada (Srivinasari dalam Khairiyah, 2011:13).

Sedangka menurut H. D. Sudjana berpendapat evaluasi merupakan kegiatan penting untuk mengetahui apakah tujuan yang telah ditentukan telah tercapai, apakah pelaksanaan program sesuai dengan rencana dan atau dampak apa yang terjadi setelah program ditentukan (Sudjana dalam Khairiyah, 2011:13).

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Maka secara umum dapat diambil kesimpulan bahwa evaluasi merupakan kegiatan penilaian terhadap segala macam pelaksanaan kegiatan agar dapat diketahui secara jelas apakah sasaran yang dituju sudah dapat tercapai apa belum. Dan untuk mengetahui sudah sampai mana suatu pelayanan yang baik dapat diberikan.

Dengan demikian, evaluasi ini dimaksud untuk menyusun nilai-nilai indikator dalam mencapai suatu sasaran. Dengan kata lain kegiatan evaluasi adalah suatu rencana atau kegiatan untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan sebuah program serta suatu cara menentukan ukuran-ukuran perbaikan bagi para pengambil keputusan.

#### **D. Puskesmas dan Pelayanan Kesehatan**

##### **1. Pengertian Puskesmas**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2003), pengertian Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat) didefinisikan sebagai poliklinik di tingkat kecamatan, tempat rakyat menerima pelayanan kesehatan dan penyuluhan mengenai Keluarga Berencana. Sedangkan menurut Hatmoko (2006) puskesmas yaitu “suatu kesatuan organisasi kesehatan fungsional yang merupakan pusat pengembangan kesehatan masyarakat yang juga membina peran serta masyarakat disamping memberikan pelayanan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya dalam bentuk kegiatan pokok. Dengan kata lain Puskesmas mempunyai wewenang dan tanggung jawab atas pemeliharaan kesehatan masyarakat dalam wilayah kerjanya.”

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No 75 Tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, bahwa yang dimaksud PUSKESMAS adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya di wilayah kerjanya.

Pusat kesehatan masyarakat (PUSKESMAS) adalah salah satu sarana pelayanan kesehatan yang menjadi andalan atau tolak ukur dari pembangunan kesehatan, sarana peran serta masyarakat, dan pusat pelayanan pertama yang menyeluruh dari suatu wilayah. (Trihono, 2005:38)

## 2. Fungsi Puskesmas

Menurut Notoatmodjo (2003), Fungsi Puskesmas dalam melaksanakan dapat mewujudkan empat misi pembangunan kesehatan yaitu menggerakkan pembangunan kecamatan yang berwawasan pembangunan, mendorong kemandirian masyarakat dan keluarga untuk hidup sehat, memelihara dan meningkatkan pelayanan kesehatan yang bermutu, merata dan terjangkau serta memelihara dan meningkatkan kesehatan individu, kelompok masyarakat serta lingkungannya.



**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Menurut Notoatmodjo (2003:43) puskesmas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat memiliki 3 fungsi pokok:

- a. Sebagai pusat pembangunan berwawasan kesehatan di wilayah kerjanya.
- b. Membina peran serta masyarakat di wilayah kerjanya dalam rangka meningkatkan kemampuan untuk hidup sehat.
- c. Memberikan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya.

### 3. Pelayan Kesehatan

Pelayanan kesehatan adalah bagian dari pelayanan kesehatan yang tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kesehatan dan mencegah penyakit dengan sasaran utamanya adalah masyarakat. Arena ruang lingkup pelayanan kesehatan masyarakat menyangkut kepentingan masyarakat banyak, maka peran pemerintah dalam pelayanan kesehatan masyarakat cukup besar.

Dedi Alamsyah (2011:21) manajemen kesehatan adalah penerapan manajemen dalam sistem pelayanan kesehatan masyarakat sehingga yang menjadi objek atau sasaran manajemen adalah sistem pelayanan kesehatan masyarakat.

Dedi Alamsyah (2011:34) kesehatan adalah kesehatan individu maupun sebagai kesehatan masyarakat, merupakan interaksi harmonis antara beberapa faktor, yaitu lingkungan, gaya hidup/perilaku, dan pelayanan kesehatan.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Menurut Soekidjo Notoatmojo (2001) pelayanan kesehatan adalah sub sistem pelayanan kesehatan yang tujuan utamanya adalah pelayanan preventif (pencegahan) dan promotif (peningkatan kesehatan) dengan sasaran masyarakat. Menurut Depkes RI (2009) pelayanan kesehatan adalah upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok dan ataupun masyarakat.

Vinni Helvionita dalam Selviyanti (2017:24) kesehatan syarat pelayanan kesehatan yang baik setidaknya-tidaknya dapat dibedakan (13) macam, sebagai berikut:

1. Tersedia (*Available*), yaitu semua jenis pelayanan kesehatan yang dibutuhkan oleh masyarakat tidak sulit ditemukan, serta keberadaanya dalam masyarakat adalah pada setiap saat yang dibutuhkan.
2. Menyeluruh (*Comprehensive*), yaitu pelayanan kesehatan yang tidak hanya berfokus pada penyembuhan penyakit (*Curative*) dan pemulihan kesehatan (*Rehabilitative*) tetapi secara kebersamaan turut penyelenggaraan pelayanan kesehatan lainnya seperti promosi kesehatan (*Promotive*) dan pencegahan penyakit dan kecacatan (*Preventive*).

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.
3. Terpadu(*Integrated*), yaitu suatu cara dalam pelayanan kesehatan untuk meningkatkan performasi secara terus-menerus pada setiap proses kinerja didalam suatu organisasi, dengan menggunakan semua sumber daya manusia dan modal yang tersedia.
4. Berskesinambungan(*Continue*), yaitu dalam pelayanan kesehatan pasien harus dapat dilayani sesuai dengan kebutuhannya, termasuk rujukan jika diperlukan tanpa mengulangi prosedur diagnosis dan terapi yang tidak perlu, pasien juga harus selalu mempunyai akses ke layanan kesehatan yang dibutuhkan.
5. Adil atau merata (*Equity*), yaitu dalam pelayanan kesehatan mendapatkan perlakuan yang sama tanpa ada perbedaan. Sehingga penerima layanan kesehatan merasa tidak dibedakan hal waktu dan tempat dan pelayanan berdasarkan status sosial masyarakat.
6. Mandiri (*Sustainable*), yaitu sikap yang memungkinkan dalam pelayanan kesehatan untuk bertindak atas dorongan sendiri dan kemampuan yang dimiliki, sesuai dengan hak dan kewajibannya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya didalam suatu instansi atau organisasi tertentu.
7. Wajar (*Appropriate*), syarat yang lain harus dipenuhi untuk menimbulkan kepuasan pasien terhadap pelayanan kesehatan adalah kewajiban pelayanan kesehatan. Sama halnya dengan ketersediaan, yang mengkaitkan aspek kepuasan dengan mutu, maka suatu pelayanan kesehatan disebut bermutu apabila pelayanan tersbut bersifat wajar, dalam arti dapat mengatasi masalah kesehatan yang dihadapi.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

8. Dapat diterima (*Accessible*), yaitu pelayanan kesehatan itu harus dapat diterima oleh masyarakat. Artinya pelayanan kesehatan tersebut tidak bertentangan dengan keyakinan dan kepercayaan masyarakat.
9. Dapat dicapai (*Asscessible*), yaitu pelayanan kesehatan itu harus dapat dicapai oleh masyarakat, tidak berhalang oleh keadaan geografis, sosial, ekonomi, organisasi dan bahasa.
10. Dapat dijangkau (*Affrodable*), yaitu pelayanan kesehatan tersebut hendaknya mudah dijangkau oleh masyarakat. Keterjangkauan disini adalah dari sudut biaya.
11. Efektif (*Effective*), yaitu pelayanan kesehatan harus efektif artinya harus mampu mengobati atau mengurangi keluhan yang ada, mencegah terjadinya penyakit dan berkembangnya penyakit, atau meluasnya penyakit.
12. Efisien (*Efficient*), yaitu sumber daya kesehatan sangat terbatas. Oleh sebab itu afesiensi sangat penting dalam pelayanan kesehatan. Pelayanan kesehatan yang efisien dapat melayani lebih banyak masyarakat atau pasien.
13. Bermutu (*Quality*), yaitu menunjuk pada tingkat kesempurnaan pelayanan kesehatan yang diselenggarakan, yang disatu pihak dapat memuaskan para pemakai jasa pelayanan, dan dipihak lain tata cara penyelenggaraannya sesuai dengan kode etik serta standar yang telah ditetapkan.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

### E. Pelayanan dalam Pandangan Islam

Dalam Al-Quran dijelaskan bagi seseorang yang bertanggungjawab atau yang memimpin suatu organisasi untuk kepentingan orang banyak hendaknya dia berbuat baik dan adil dalam memberikan pelayanan, karena setiap pemimpin nanti akan diminta pertanggung jawabannya di akhirat.

Berbuat baik kepada sesama akan menimbulkan kebahagiaan kepada seseorang yang memerlukan pelayanan, hal ini dijelaskan dalam Al-Quran Surah An-Nahl ayat 90, yang berbunyi:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَايَ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ  
يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴿٩٠﴾

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.”

Kemudian dalam memberikan pelayanan kepada orang lain hendaknya benar-benar bersih tanpa adanya pungutan lebih dari biaya yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan pelayanan yang cepat. Allah subhanallahu ta’ala benar-benar mengancam dengan siksaan yang pedih bagi orang-orang yang memanipulasi hal tersebut dikarenakan termasuk riba, sebagaimana firman Allah subhanallahu ta’ala dalam Surah Al-Mutaffifin Ayat 1-6 yang berbunyi:



## Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

وَيْلٌ لِّلْمُطَفِّفِينَ ﴿١﴾ الَّذِينَ إِذَا اكْتَالُوا عَلَى النَّاسِ يَسْتَوْفُونَ ﴿٢﴾ وَإِذَا كَالُوهُمْ أَوْ وَزَنُوهُمْ يُخْسِرُونَ ﴿٣﴾ أَلَا يَظُنُّ أُولَٰئِكَ أَنَّهُمْ مَبْعُوثُونَ ﴿٤﴾ لِّيَوْمٍ عَظِيمٍ ﴿٥﴾ يَوْمَ يَقُومُ النَّاسُ لِرَبِّ الْعَالَمِينَ ﴿٦﴾

Artinya: “Celakabesarlah bagi orang-orang yang curang, (yaitu) orang-orang yang apabila menerima takaran dari orang lain mereka minta dipenuhi, dan apabila mereka menakar atau menimbang untuk orang lain, mereka mengurangi. Tidakkah orang-orang itu yakin, bahwa sesungguhnya mereka akan dibangkitkan, (yaitu) hari (ketika) manusia berdiri menghadap Tuhan semesta alam?.”

Untuk itu ditegaskan juga dalam hal pelayanan untuk kelompok pemerintah dan masyarakat hendaknya saling berlaku adil dan jujur sehingga dapat mengkondisikan terciptanya pemimpin yang selalu baik secara timbal balik untuk dapat menghasilkan suatu kerjasama yang saling menguntungkan, membutuhkan dan saling memahami satu sama lainnya.

UIN SUSKA RIAU

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## F. Defenisi Konsep

Konsep adalah suatu makna yang di alam pikiran atau di dunia kepahaman manusia yang dinyatakan kembali dengan sarana lambang perkataan atau kata-kata. (Bagong & Sutinah, 2005:49).

Agar memudahkan menganalisa guna mendapatkan pengertian yang jelas dan tidak merasa kabur tentang konsep yang digunakan maka konsep yang dipakai dalam penelitian ini di kemukakan sebagai berikut:

*Standar* merupakan ukuran ditetapkan dan disepakati bersama, merupakan tingkat kinerja yang diharapkan. *Pelayanan* merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.

*Pusat Kesehatan Masyarakat* (PUSKESMAS) merupakan salah satu sarana pelayanan kesehatan, sarana peran serta masyarakat, dan pusat pelayanan pertama yang menyeluruh dari suatu wilayah.

## G. Konsep Opsional

Defenisi Konsep merupakan defenisi yang menyatakan seperangkat petunjuk atau kriteria atau operasi yang lengkap tentang yang harus diamati dan bagaimana mengamatinya dengan memiliki rujukan-rujukan empiris (artinya, kita harus bisa menghitung, mengukur atau dengan cara yang lain, dapat mengumpulkan informasi melalui penalaran kita). Karna itu, suatu defenisi operasional diciptakan atau dibuat ketika ia menggunakan satu kuesionar, instrument, atau skala untuk mendefenisikan satu konsep. (Urber Silalahi, 2010:120).

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dalam melakukan penelitian maka penulis menyusun konsep operasional dalam penelitian pada dibawah ini:

**Tabel 2.1 Konsep Operasional**

Konsep	Indikator	Sub Indikator	Skala Pengukuran
PELAKSANAAN STANDAR PELAYANAN PERMENKES RI NO 75 TAHUN 2014	Tenaga Kesehatam	1. Tangibles 2. Reliability 3. Responsive 4. Assurance 5. Empathy	Likert -Sangat baik -Baik -Cukup baik -Kurang baik -Tidak baik
	Sarana dan Prasarana	1. Tangibles 2. Reliability 3. Responsive 4. Assurance 5. Empathy	

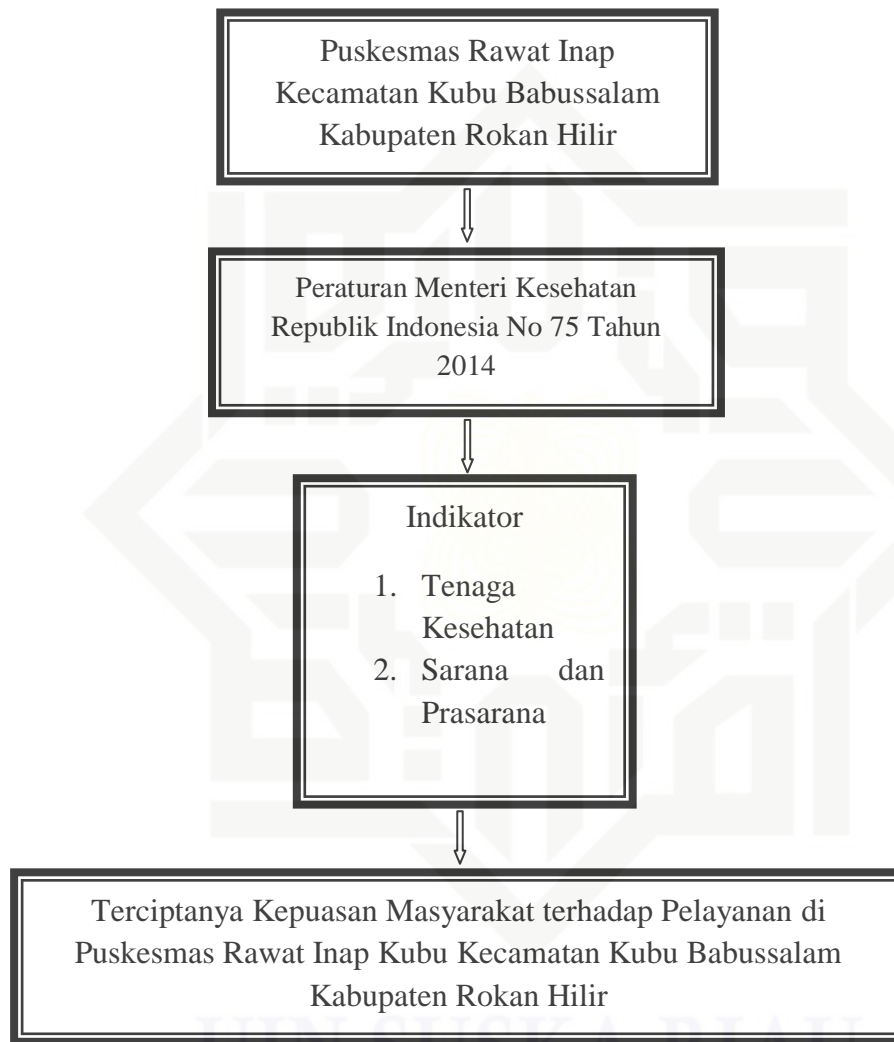
**Sumber: Permenkes RI No 75 Tahun 2014**

### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## H. Kerangka Berfikir

Gambar 2.1 Kerangka Berfikir



**Sumber: Permenkes RI No 75 Tahun 2014**